

16.12.2015

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zum Siebzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge
(Gesetz zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag)
- Drucksache 16/9516 -

Beschlussempfehlung und Bericht - Drucksache 16/10389 -

Öffentlich-rechtlichen Rundfunk staatsferner gestalten – Zahl der Regierungsmitglieder in Aufsichtsgremien verringern, gesellschaftliche Kontrolle und Vielfalt stärken

I. Ausgangslage

Nach wie vor wird dem Rundfunk aufgrund der Kombination von Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eine besonders hohe Relevanz bei der Meinungsbildung zugemessen (so festgestellt in der sog. Achten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, 1 BvL 30/88 vom 22.02.1994). Nicht zuletzt daraus ist die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzuleiten. Dieser soll als staatlich garantierter Bestandteil des Mediensystems die Meinungsbildung der Bürger mit qualitativ hochwertigen und in der Berichterstattung unabhängigen und objektiven Angeboten unterstützen sowie eine mediale "Grundversorgung" sicherstellen (1 BvF 1/84 vom 04.11.1986).

Die staatliche garantierte Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks soll dabei allerdings zu Recht mit einer hohen Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten und ihres Programms einhergehen. Daher ist auf eine hohe Programmautonomie und entsprechend auf eine möglichst staatsferne Gestaltung der Aufsichtsstrukturen, welche die gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks sicherstellen sollen, zu achten. Diese Kontrolle soll dabei die an der politischen Willensbildung maßgeblich beteiligten Parteien als relevante gesellschaftliche Grup-

Datum des Originals: 16.12.2015/Ausgegeben: 16.12.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

pen durchaus einschließen. Sie dürfen allerdings nicht über maßgeblichen oder übermäßigen Einfluss auf die Gremien verfügen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner "ZDF-Entscheidung" vom 25.03.2014 jedoch einen zu großen Einfluss "staatlicher und staatsnaher Personen" auf die Aufsichtsgremien konstatiert und dabei besonders die Bedeutung einer Brandmauer zu "Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive" betont. Konkret gesteht das Bundesverfassungsgericht zwar zu, dass "unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltsicherung von Verfassungen wegen auch Vertreterinnen und Vertreter der Länder in die Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsandt werden" dürfen. Es schränkt jedoch gleichzeitig ein, dass dies nur "in eng zu begrenztem Umfang" die Möglichkeit der Bestellung von Exekutivvertretern – etwa im Rang eines Ministerpräsidenten – einschließe. Das vom Richter am Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. A. Paulus verfasste diesbezügliche Sondervotum geht dabei sogar noch weiter und fordert, dass die Aufsichtsgremien "ganz von Vertretern der Exekutive freizuhalten" seien.

Gleichzeitig betont das Gericht die Notwendigkeit der auch in sich vielfältigen Repräsentanz der staatlichen bzw. politischen Ebene. So sei mit Blick auf die Vertretung staatlicher oder staatsnaher Ebenen "gleichfalls der Aspekt der Vielfaltsicherung maßgebend." Es führt weiter aus, dass "[a]ngesichts des übergreifenden Ziels der Vielfaltsicherung [...] dabei auch innerhalb der staatlichen Mitglieder auf die Berücksichtigung möglichst vielfältiger Perspektiven Bedacht zu nehmen" sei.

Der den Landesparlamenten mit dem 17. Rundfunkstaatsvertrag vorgelegte Entwurf eines überarbeiteten ZDF-Staatsvertrages genügt diesen Ansprüchen nicht. Alle 16 Bundesländer sollen weiterhin ohne Einschränkungen und ohne Vorgaben zur Berücksichtigung vielfältiger Perspektiven innerhalb der staatlichen oder staatsnahen Ebene Vertreter in den Fernsehrat entsenden dürfen.

Damit können 16 Regierungsvertreter – auch Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten – im Aufsichtsgremium des ZDF vertreten sein. Gleichzeitig wird der Grundsatz der Pluralität innerhalb der politischen Ebene verletzt, wie u.a. auch der von den Koalitionsfraktionen benannte Sachverständige Prof. Dr. K.-E. Hain in seiner schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Landtags-Anhörung zum Gesetzentwurf am 19.11.2015 ausgeführt hat: "Allerdings begünstigt die Entsendung der Ländervertreter durch die Exekutiven (§ 21 Abs. 1 Satz 1 lit. a) ZDF-StV n.F.) die starke Berücksichtigung von Regierungsparteivertretern."

Mit Blick auf die vorgesehene Verkleinerung des Fernsehrates von 77 auf 60 Mitglieder bei Beibehaltung der Zahl der Vertreter aus den Landesregierungen wird somit der Einfluss der Exekutive auf das Aufsichtsgremium sogar verstärkt. Gleichzeitig wird nicht nur die Vielfalt der Aufsicht der staatsnahen Ebene verringert, sondern auch die gesellschaftliche Repräsentanz im Aufsichtsgremium insgesamt geschwächt.

II. Handlungsbedarf

Der Einfluss der Exekutive auf die Aufsichtsgremien des ZDF muss verringert werden, so dass diese nach Maßgabe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.03.2014 nur noch "in eng zu begrenztem Umfang" im ZDF-F Fernsehrat vertreten ist.

Die pluralistische gesellschaftliche Repräsentanz in den Aufsichtsgremien muss die an der politischen Willensbildung maßgeblich beteiligten Parteien als relevante gesellschaftliche Gruppen einschließen. Die politische Ebene muss in sich vielfältig im Fernsehrat vertreten sein, so dass die vom Bundesverfassungsgericht geforderte "Berücksichtigung möglichst

vielfältiger Perspektiven" sichergestellt ist. Das schließt weder aus, dass Parteien erst ab einer gewissen Relevanz-Schwelle für die Aufsichtsstrukturen berücksichtigt werden, noch, dass der unterschiedlich ausgeprägte gesellschaftliche Rückhalt von Parteien bei der Gremienbesetzung nicht angemessen berücksichtigt wird.

Die gesellschaftliche Kontrolle über den Rundfunk insgesamt muss jedoch gestärkt werden. Dafür muss weiteren gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit gegeben werden, im ZDF-Fernsehrat repräsentiert zu sein und so die Vielfalt innerhalb der Aufsicht zu erhöhen.

Darüber hinaus muss mittelfristig die Rundfunkaufsicht insgesamt reformiert werden. Denn aufgrund der in den vergangenen Jahren durch zunehmende Konvergenz und Digitalisierung gekennzeichneten Entwicklungen der Medien ist die althergebrachte zersplitterte Aufsichtsstruktur zunehmend überholt. Inhalte, Übertragungswege und Endgeräte wachsen zusammen und werden einfach und überall verfügbar. Die auch im föderalen System abgebildeten Grenzen zwischen Medien (Länderzuständigkeit) und Telekommunikation (Bundeszuständigkeit) verschwimmen zunehmend. Das Gleiche gilt für die Abgrenzung des Rundfunks von anderen Medien. Durch die fortschreitende Entwicklung der digitalen Gesellschaft kommen früher unabhängig voneinander auftretende Marktteilnehmer auf einer allgegenwärtigen konvergierenden, digitalen und mobilen Medienplattform zusammen.

Die fragmentierte deutsche Medienaufsicht ist somit dem modernen Medienzeitalter nicht angemessen: Die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird von zahlreichen anstaltsinternen Gremien, die Aufsicht über den privaten Rundfunk von zahlreichen externen Landesmedienanstalten, die Aufsicht und Regulierung über die Infrastrukturen der Kommunikation von der Bundesnetzagentur, die Konzentrationskontrolle im Rundfunkbereich von der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und die Konzentrationskontrolle im Bereich der Printmedien vom Bundeskartellamt wahrgenommen. Sogar der Jugendmedienschutz liegt – je nach Plattform – in der Zuständigkeit unterschiedlicher Institutionen.

Diese Form der zersplitterten und ineffektiven Aufsicht ist nicht mehr zeitgemäß. Sie wird insbesondere auch den komplexen Fragen, die das Aufeinandertreffen gebührenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Medienanbieter auf der einen und privater Medienanbieter auf der anderen Seite aufwirft, nicht mehr gerecht. Vor diesem Hintergrund ist eine Vereinheitlichung, Externalisierung und Professionalisierung der operativen Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sinnvoll. Einfach, effektiv und im Grundsatz kostenneutral wäre im ersten Schritt die Zusammenführung der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Aufsicht über den privaten Rundfunk – also den Landesmedienanstalten. Die notwendige Expertise und professionelle Geschäftsstellen sind dort bereits vorhanden und können ausgebaut werden. Ein Schritt in Richtung einer einheitlichen Medienaufsicht wird dadurch ebenfalls bereits vollzogen. Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen wird weiterhin über Rundfunk- bzw. Medienräte sichergestellt.

III. Beschlussfassung

1. Der Landtag lehnt das Gesetz zum Siebzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und somit den vorgelegten Entwurf des ZDF-Staatsvertrages ab.
2. Der Landtag fordert die Landesregierung dazu auf, Verhandlungen zur Überarbeitung des ZDF-Staatsvertragsentwurfs aufzunehmen.

3. Der Landtag fordert die Landesregierung dazu auf, in diesen Verhandlungen eine staats- und politikfernere Gestaltung der Aufsichtsgremien des ZDF durchzusetzen sowie die gesellschaftliche Kontrolle über die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt zu stärken. Maßgaben dabei sind, dass
 - nur noch drei statt 16 Landesregierungen der vertragsschließenden Bundesländer einen Vertreter für den Fernsehrat benennen dürfen.
 - die Bundesregierung nur noch einen statt zwei Vertreter für den Fernsehrat benennen darf.
 - dem Fernsehrat elf weitere Mitglieder angehören, die von den im Deutschen Bundestag und in den Landesparlamenten vertretenen Parteien unter Berücksichtigung ihrer Stärke entsandt werden.
 - dem Fernsehrat drei weitere Vertreter unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Gruppen angehören, die in § 21 ZDF-StV-E bis dato nicht berücksichtigt sind. Dafür können sich – analog zur Besetzung der Medienkommission der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) – zivilgesellschaftliche Gruppen und Einzelpersonen für einen Sitz im Fernsehrat in der anstehenden Amtsperiode bewerben. Die Entscheidung über die zum Zuge kommenden zusätzlichen Vertreter trifft der amtierende Fernsehrat durch Mehrheitsentscheidung. Die Bestimmungen zur Inkompatibilität gelten entsprechend.
 - auf diese Weise die gesellschaftliche Repräsentanz in den Aufsichtsgremien des ZDF zulasten der politischen Einflussnahme gestärkt wird, ohne dabei die vorgesehene Mitgliederzahl des Fernsehrates insgesamt zu erhöhen.
4. Der Landtag fordert die Landesregierung dazu auf, in Abstimmung mit Bund und Ländern ein Konzept zu erarbeiten, wie die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den privaten Rundfunk zusammengeführt und somit auch die operative Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk unabhängiger und professioneller gestaltet werden kann.

Christian Lindner
Christof Rasche
Ralf Witzel
Thomas Nüchel

und Fraktion